

Die Zukunft der OSZE-Präsenz in Südosteuropa¹

Einführung

Die OSZE kann in Südosteuropa auf eine lange und bemerkenswerte Geschichte der Unterstützung von Regierungen und gesellschaftlichen Gruppen zurückblicken. Die Anfänge dieses Engagements reichen zurück bis in den Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, als die OSZE auf die Welle der in der Region ausbrechenden bewaffneten Konflikte mit der Entsendung ihrer ersten Feldmissionen reagierte. Die Aufgaben der Vor-Ort-Missionen in Südosteuropa umfassen mithin die gesamte Spannbreite der OSZE-Aktivitäten, von Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenmanagement über die Konfliktnachsorge und den Wiederaufbau der Beziehungen zwischen den ethnischen Gemeinschaften bis hin zur Unterstützung demokratischer Konsolidierungsprozesse. Zudem werden in keiner anderen Region, in der die OSZE aktiv ist, die Tiefenwirkung der OSZE-Feldaktivitäten und die Reichweite des mehrdimensionalen Sicherheitskonzepts der Organisation so deutlich.

Waren zunächst die gewalttätigen Konflikte und deren Auswirkungen der Anlass für die Einrichtung eines weiträumigen Netzes von OSZE-Feldmissionen in Südosteuropa, so trat an deren Stelle zunehmend die langfristige Einbeziehung der OSZE-Feldpräsenzen in die Transformationsprozesse und die demokratische Konsolidierung der Staaten in der Region. Mitte 2007 unterhielt die OSZE in Südosteuropa insgesamt sieben Feldpräsenzen, wobei zuletzt die Mission in Montenegro im Sommer 2006 eingerichtet worden war. Da die Aktivitäten der OSZE in Südosteuropa so viele Bereiche umfassen, ist ein erheblicher Personal- und Ressourceneinsatz für ihre Feldoperationen notwendig. 96 Prozent des Gesamthaushalts der OSZE für Feldoperationen entfallen auf die Einsätze in der Region. In Südosteuropa ist die Konzentration internationaler und nationaler OSZE-Mitarbeiter mit knapp 2.000 am größten; die Mission im Kosovo beschäftigt so viele Mitarbeiter (über 800) wie keine andere OSZE-Feldoperation. Vor allem diese starke Präsenz vor Ort bildet die Basis für das Engagement der OSZE in der Region. Bevor wir uns der Frage nach ihrer Zukunft zuwenden, möchten wir zunächst einen kurzen Blick auf die bisherige Arbeit der OSZE in der Region werfen. In Anbetracht ihres Langzeitengagements ist es der OSZE und ihren Teilnehmerstaat-

¹ Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autoren wieder und nicht die offizielle Position der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten. Die deutsche Fassung weicht aufgrund notwendiger Aktualisierungen leicht von der englischen Version ab. Die Autoren bedanken sich bei ihren Kollegen Dov Lynch, Calin Stoica, Sophie Massal und Marcin Czaplinski für ihre Kommentare und Anregungen während der Vorbereitung des Artikels.

ten möglich, Erfahrungen abzuleiten. Dies umso mehr, als die Region in den letzten fünfzehn Jahren sehr grundlegende Veränderungen erlebt hat: von gewalttätigen Konflikten zu demokratischer Konsolidierung mit der Aussicht auf weitere Integration in europäische Institutionen.

Die OSZE in Südosteuropa: Aufbau von Institutionen und Kapazitäten

Die Prioritäten der OSZE-Missionen sind in der gesamten Region ähnlich: Stärkung der Staaten, Konsolidierung demokratischer Institutionen und Werte und Förderung regionaler Kooperation.

Die von den Feldoperationen wahrgenommenen Aufgaben sind mehrdimensional, umfassen die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension und unterscheiden sich je nach den Bedürfnissen der Gastgeberländer. Die Liste der Aktivitäten ist lang: Hilfe bei der Gesetzgebung und der Durchführung von Wahlen, Justizreform, Polizeientwicklung und -ausbildung, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung multiethnischer Polizeidienste und die Umsetzung von Standards der bürgernahen Polizeiarbeit, Unterstützung von Regierungen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und Korruption, Stärkung der lokalen Verwaltung, Förderung von Bürgerbeteiligung und der Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie Hilfestellung bei der Bildungsreform. All diese Aktivitäten tragen zu den umfassenden Bemühungen zum Kapazitäts- und Institutionenaufbau bei, die unter aktiver Beteiligung der OSZE von der internationalen Gemeinschaft unternommen werden.

Die OSZE hat auch erfolgreich die regionale Kooperation bei der Bewältigung langfristiger Auswirkungen der Kriege wie z.B. die Rückkehr von Flüchtlingen und Kriegsverbrecherprozesse gefördert. Diese Themen sind vor allem bei der Wiederherstellung konstruktiver Beziehungen zwischen den Gemeinschaften von zentraler Bedeutung. Mit Unterstützung des Konfliktverhütungszentrums der OSZE haben vier Missionen in der Region – Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro und Serbien – Mechanismen zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in diesem Bereich erarbeitet. Solche regionalen Kooperationsprozesse, die sogenannte „4x3-Initiative“ zur Rückkehr von Flüchtlingen und der „Palić-Prozess“ zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen, sind hervorragende Beispiele für die enge Kooperation der OSZE mit anderen internationalen Organisationen, in diesem Fall mit der Europäischen Union und den Vereinten Nationen (VN).

Der OSZE kommt eine führende Rolle bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaften in der Region zu, einem Prozess, der noch lange nicht abgeschlossen ist und weiterhin, vor allem im Kosovo/Serbien, das Engagement der OSZE erfordern wird. Bemühungen der OSZE zur Stärkung der zwischengemeinschaftlichen Beziehungen finden auf zwei Ebenen

statt: erstens in Form der Durchführung und Institutionalisierung wirksamer vertrauensbildender Maßnahmen, z.B. bei der Polizeientwicklung und -ausbildung, der Medienschulung, dem Schutz von Minderheitenrechten, im Bereich Bildung oder bei der Förderung von Toleranz, und zweitens durch langfristige Reformprogramme, die den Gemeinschaften zugute kommen. Besonders erwähnenswert ist die zentrale Rolle der meisten OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa bei der Einrichtung multiethnischer Polizeidienste und bei der Ausbildung von Polizeibeamten in der bürgernahen Polizeiarbeit. Die Programme der OSZE-Feldmissionen zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung in den multiethnischen Gesellschaften Südosteuropas spiegeln die Bemühungen der Organisation zur Förderung des Dialogs zwischen Kulturen und der Zusammenarbeit zwischen Glaubensrichtungen im gesamten OSZE-Gebiet wider. Angesichts des die Region kennzeichnenden Zusammentreffens unterschiedlicher Kulturen, Religionen sowie nationaler und ethnischer Gruppen stellt die Förderung von Jugend, Bildung und Medien durch die OSZE für sich genommen schon eine zentrale vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen dar.

Das Engagement der OSZE in Südosteuropa schlägt sich auch in der intensiven und umfassenden Zusammenarbeit mit anderen regionalen und internationalen Organisationen nieder und verdeutlicht sowohl ihre ergänzende Funktion als auch den zusätzlichen Gewinn, den ihre Arbeit generiert. Die OSZE arbeitet nicht nur eng mit der EU und der NATO zusammen, sondern auch mit den VN, dem Europarat und regionalen Akteuren wie dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess (SEECp). Eindringlichstes Beispiel der ergänzenden Rolle und des „Mehrwerts“, den die OSZE erbringt, ist ihre Kooperation mit den VN im Kosovo. Dort stellt die OSZE-Mission einen Pfeiler der VN-Übergangsverwaltung (UNMIK) dar, solange die Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates gültig ist. Dieses institutionelle Arrangement ist einmalig in der Geschichte der OSZE und der Region, obwohl OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa durchaus mit anderen internationalen Akteuren zusammenarbeiten, wie etwa in Bosnien und Herzegowina oder in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Weiterhin sind OSZE-Missionen in der Region oft zentrale Partner in der Umsetzung gemeinsamer Projekte. Eine Reihe solcher Projekte werden gemeinsam mit der Europäischen Union und insbesondere mit der Europäischen Kommission durchgeführt. Der „Ohrid-Prozess für Grenzmanagement und Grenzsicherung in Südosteuropa“ ist ein weiteres ausgezeichnetes Beispiel erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen der OSZE, der EU, der NATO und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa. OSZE und NATO haben in der Vergangenheit auch in Fragen der Abrüstung wie etwa der Abschaffung von Kleinwaffen und der Reform des Sicherheitssektors eng kooperiert. Darüber hinaus nutzen die Regierungen in der Region die Zusammenarbeit mit den OSZE-Missionen, um ihren außenpolitischen Zielen näher zu kommen. All

diese Prozesse haben ebenfalls zu einer verstärkten Interaktion zwischen der OSZE und der EU beigetragen.

In mancherlei Hinsicht kann man also sagen, dass die OSZE ihre Prägung wesentlich durch die Konflikte und die Schwierigkeiten komplexer Übergangsprozesse in Südosteuropa erhielt. In den letzten fünfzehn Jahren wurde viel erreicht, was durchaus als Erfolg zu werten ist angesichts der immanenten Schwierigkeiten des Übergangs einer Gesellschaft nach einem Konflikt zu demokratischer Konsolidierung und weitreichenden Reformen.

Perspektiven des zukünftigen OSZE-Engagements

Im April 2007 feierte die OSZE-Präsenz in Albanien ihr zehnjähriges Bestehen, gefolgt von der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje, die im September desselben Jahres ihr fünfzehnjähriges Jubiläum beging. Auch wenn diese Jubiläen das langfristig angelegte Engagement der OSZE-Feldmissionen und das Bekenntnis der Organisation zu Südosteuropa belegen, werfen sie doch auch die Frage nach der Zukunft der OSZE-Einsätze in der Region auf. Die Pläne zur EU- und NATO-Erweiterung unter Einbeziehung der Länder Südosteuropas führen dazu, dass diejenigen Stimmen, die eine Neubewertung der Rolle der OSZE in der Region fordern, lauter werden. Einige Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass angesichts der eingeschränkt zur Verfügung stehenden Mittel eine Umverteilung von den Feldoperationen in Südosteuropa hin zu anderen OSZE-Regionen, vor allem nach Zentralasien und in den Südkaukasus, stattfinden sollte. Obwohl noch kein Konsens über die Zukunft der Präsenz der OSZE in Südosteuropa besteht, gibt es bereits Anzeichen dafür, dass es in den nächsten Jahren, was Feldaktivitäten anbelangt, zu einigen wesentlichen Veränderungen kommen wird. Besondere Relevanz bekommt dies durch den Wunsch einiger Gastgeberländer nach einer „abgespeckten“ OSZE-Präsenz in ihrem Land.

Bevor wir uns den zu erwartenden Veränderungen für die OSZE-Feldmissionen in der Region zuwenden, sollen diese zunächst im größeren Kontext der zukünftigen Herausforderungen sowohl für Südosteuropa als auch für die OSZE betrachtet werden. Für die Regierungen der Region wird die zentrale Aufgabe zunächst darin liegen, den Weg des erfolgreichen Übergangs und der demokratischen Konsolidierung fortzusetzen, denn dies ist Voraussetzung für die Erfüllung ihrer euro-atlantischen Ambitionen. Eine Reihe internationaler Akteure hat sich bereits besorgt darüber geäußert, dass sich die Reformbemühungen in einigen Ländern der Region verlangsamt haben oder bereits Erreichtes nicht ausreichend abgesichert werde. Die Zusammenarbeit zwischen lokalen Verwaltungen ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt, vor allem mit Blick auf Grenzsicherheit und -management, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Unterbindung des Handels mit Drogen und Men-

schen. All diese Sicherheitsrisiken erfordern weiterhin die Unterstützung durch internationale Akteure, einschließlich der OSZE.

Darüber hinaus muss die Region mit der Bewältigung ihrer Vergangenheit weiterkommen. Für Serbien z.B. ist die umfassende Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) von größter Wichtigkeit, da die Beziehungen des Landes zu seinen Nachbarstaaten sowie zur EU davon betroffen sind.

Für die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten bedeutet fortgesetztes Engagement in Südosteuropa allerdings auch, ihre begrenzten Ressourcen umsichtig aufzuteilen und ihr Engagement gleichzeitig so weit aufrechtzuerhalten, dass sie den Staaten Südosteuropas bei der Bewältigung ihrer wohl auch in näherer Zukunft noch bestehenden politischen, sozioökonomischen und sozialen Herausforderungen weiterhin behilflich sein kann. Dabei geht es auch um komplexe, größtenteils bereits vor Jahren begonnene Reformen, wie z.B. Gesetzes- und Wahlrechtsreformen, die Reform der Eigentumsverhältnisse, die Einrichtung von Einwohnermelderegistern sowie die Stärkung des Rechtsstaates und andere umfassende rechtliche Reformen. Die weitere Begleitung der Konsolidierung von guter Regierungsführung ist eines der Argumente für die Aufrechterhaltung der OSZE-Präsenz in der Region.

Auch mit Blick auf die sozioökonomische Entwicklung benötigen die Regierungen in Südosteuropa weiterhin Unterstützung. Auch wenn die OSZE nicht die Mittel hat, groß angelegte Infrastrukturprojekte oder Projekte zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung zu finanzieren, hat sie dennoch beeindruckende Erfolge vorzuweisen, wenn es um Hilfe im kleineren Rahmen geht, z.B. mit Schulungen zur Vorbereitung auf die Gründung kleinerer Betriebe oder deren Unterstützung bei der Entwicklung solider Unternehmensstrategien. Die hohe Arbeitslosenquote in der Region, vor allem unter Jugendlichen, ist nach wie vor beunruhigend, da diese in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit anfälliger sind für nationalistische Propaganda.

Aussöhnung und der Aufbau von Beziehungen zwischen den Gemeinschaften sind in der Region nach wie vor dringend notwendig. Das Kosovo, wo die Aussöhnung zwischen der serbischen und der albanischen Bevölkerung noch Jahre in Anspruch nehmen wird, ist hierfür ein gutes Beispiel. Gleiches gilt für Bosnien und Herzegowina, wo die Aussöhnung aus verschiedenen politischen Gründen ebenfalls nur langsam vorankommt. Auch in diesem Bereich werden die OSZE-Missionen in Südosteuropa mit ihrem umfassenden Repertoire an und großer Erfahrung mit vertrauensbildenden Maßnahmen und der Förderung konstruktiver Beziehungen zwischen den Gemeinschaften weiterhin gebraucht.

Hinsichtlich ihres zukünftigen Engagements in Südosteuropa muss die OSZE sich derzeit mit einigen institutionellen Entwicklungen auseinandersetzen, zu denen auch der gegenwärtige Trend zur Verkleinerung und zur schrittweisen Schließung ihrer Feldaktivitäten gehört. Feldaktivitäten in der Region wurden

bereits erheblich verkleinert und weitere Maßnahmen in diese Richtung sind in den nächsten zwei bis drei Jahren zu erwarten.

Gemeinsame Aktivitäten der OSZE und der EU werden nicht nur für Südosteuropa, sondern auch für die OSZE als Organisation eine zentrale Rolle spielen, da die OSZE hierbei die politische und finanzielle Unterstützung der EU in Anspruch nehmen kann. Fast die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten gehört auch der EU an, die mehr als 70 Prozent des regulären Haushalts der OSZE stellt und deren außerbudgetären Zuwendungen für die Umsetzung vieler Aktivitäten der OSZE vor Ort, auch in Südosteuropa, unverzichtbar sind. Weitreichende und gut funktionierende Mechanismen der Zusammenarbeit bestehen bereits sowohl auf der politischen Ebene als auch bei Programmen und Projekten.

Abschließend ist hervorzuheben, dass Südosteuropa für die OSZE, wenn es um Erfahrung im Bereich Kapazitäts- und Institutionenaufbau geht, immer einen wichtigen Stellenwert haben wird, auch wenn sich voraussichtlich einige Änderungen ergeben werden – die Verkleinerung und möglicherweise auch die Schließung einiger ihrer Feldmissionen sowie die zunehmende Rolle als Unterstützerin anderer internationaler Akteure bei der Wahrung von Stabilität und Sicherheit in der Region inbegriffen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle auch, dass die OSZE-Missionen nicht für die Ewigkeit eingerichtet wurden. Als sie in den 90er Jahren ihre Arbeit aufnahmen, sollten sie ursprünglich nur zwei bis fünf Jahre bleiben. Niemand hätte damit gerechnet, dass sie ein Jahrzehnt später immer noch dort sein würden. Als eine der wichtigsten Lehren hat sich in den letzten fünfzehn Jahren in Südosteuropa herauskristallisiert, dass die internationale Gemeinschaft und die Regierungen und Bevölkerungsgruppen in der gesamten Region zusammenarbeiten müssen, um den Frieden zu verankern und Institutionen und Gesellschaften zu stärken. Eine weitere wichtige Lehre ist die Einsicht, dass selbst die größten Anstrengungen beim Aufbau demokratischerer und gerechterer Gesellschaften vergebens sind, wenn der politische Wille auf der Empfängerseite fehlt – ein leider immer noch vorhandenes Defizit in vielen Ländern Südosteuropas. Festzuhalten bleibt, dass die OSZE den Regierungen und Gesellschaften in Südosteuropa nicht nur in schwierigen Zeiten beigestanden hat – und weiterhin beistehen wird –, sondern dass sie auch fest entschlossen ist, ihr Engagement zu beenden, sollte die Zeit dafür gekommen sein. Dies bedeutet natürlich auch, dass die OSZE ihre Kompetenzen im Bereich Institutionen- und Kapazitätsaufbau den lokalen Strukturen überantworten wird.